

Van regelen en dereguleren naar passende regels in de gemeente Zwolle

Reguleren en dereguleren zijn eigenlijk twee kanten van dezelfde medaille. Daarom is dereguleren alleen niet genoeg om te komen tot een compactere, minder bureaucratische overheid. Ze gaan namelijk beide uit van hetzelfde idee over de overheid als het instituut dat verantwoordelijk is om de gehele samenleving in goede banen te leiden middels regelgeving. De gemeente Zwolle erkende dit fenomeen en deed een veranderproject om te komen tot een vernieuwde benadering van regelgeving. Passend bij de veranderende samenleving, de daaruit volgende rolopvatting van de overheid en de wens om kosten te reduceren. De uitkomst van het project was een procesmodel voor situationeel regelen.

Ontwikkelingen in de maatschappij nopen overheden al decennia om constant in te spelen op deze veranderingen; dit is niets nieuws. Een meer recente ontwikkeling, of eigenlijk feit, is dat overheden minder geld te besteden hebben. De gemeente Zwolle is hierop geen uitzondering. Deze ontwikkeling leidt tot het nadenken over de rol van de gemeente in de samenleving en de houding die daarbij hoort. Dit vraagstuk geldt zowel bestuurlijk, maar zeker ook ambtelijk. Op dat snijvlak ontmoet de huidige tijdsgeest voor Zwolle ook het onderwerp passende regels. Vanuit verschillende invalshoeken voelt de gemeente Zwolle zodoende urgentie om regels passend te maken.

Vanuit dit vertrekpunt krijgt passende regels een nieuwe dimensie: het gaat dus niet alléén om minder regels, kostenbesparing of meer efficiëntie. Het gaat ook over regelgeving als overheidsinstrument beschouwen en dit inzetten waar dat noodzakelijk is.

De afgelopen jaren was het in Zwolle vooral gebruikelijk om via de instrumentele weg tot minder regels te komen. Met de stofkam door de bestaande regels gaan en alles wat dubbel, achterhaald of onzinnig is schrappen (vaak trouwens via een lange procedure). Zo ook bij de gemeente Zwolle. Daar heeft men met succes in de afgelopen jaren een behoorlijke schoning in het regelbestand doorgevoerd. Maar dat leidde nog niet tot een compacte overheid. Want fundamenteel veranderde er niets in de rol van de gemeente bij en de aanpak van te ‘regelen’ zaken. Hoe dan wel komen tot een compactere overheid met minder of betere regels? En wat vraagt dat van de gemeentelijke organisatie? Dat waren de vragen waar Zwolle zich voor gesteld zag. Daarop is een transformatieproject gestart met een projectgroep van beleidsmakers, handhavers en externe deskundigen. Zij hebben onderzocht wat de bestaande regelreflexen zijn binnen de gemeente en op welke waarden en overtuigingen deze reflexen gestoeld zijn. In het onderzoek kwamen we zo duidelijk de huidige manier van kijken van de gemeente, het paradigma, op het spoor. De belangrijkste ontdekking was wel dat de keuze voor de te volgen aanpak om tot regulering van een situatie te komen, en let wel dat hoeft niet perse met regels, niet bewust gemaakt werd en niet (altijd) gefundeerd was in de visie van de gemeente. De vragen: waarom willen wij dit regelen, wat willen wij er mee bereiken en is regelen de meest effectieve aanpak werden te weinig gesteld. De gekozen aanpak werd ook niet altijd consequent tot het einde toe gevolgd. En de afstemming tussen verschillende beleidsterreinen was niet altijd even groot.

Al snel bleek dat dit paradigma een toename van het aantal regels in de hand werkt. Daarom zijn we vervolgens met de projectgroep op basis van concrete casuïstiek uit de dagelijkse praktijk op zoek gegaan naar een nieuw paradigma. Kern van het nieuwe paradigma is **situationeel regelen**. Bij elke situatie waar geregeld moet worden, wordt eerst gekeken vanuit het vraagstuk en de betrokken partijen welke aanpak passend is en aansluit bij de visie van de gemeente. Er is dus eigenlijk niet één aanpak, maar deze kan van geval tot geval verschillen. In volgende schema wordt dat weergegeven:

Paradigma	Wanneer	Benadering vanuit gemeenterol	Aanpak
Gemeente is één van de partijen die samen de stad Zwolle vormt	Integraal Complex en Spontaan (impuls extern)	Faciliteren samenwerking tussen zeer uiteenlopende partijen	Brainstormen met vrije denkers binnen en buiten het systeem
Gemeente vertegenwoordigt alle burgers en alle belangen	Integraal Gepland (vanuit intern en extern)	Organiseren verbinding & draagvlak Processturing	Overleg om tot gemeenschappelijk beeld te komen
Gemeente moet efficiënt en effectief opereren namens het bestuur	Enkelvoudig Spontaan (impuls extern en intern)	Verbetering van de uitvoering (kwaliteit, kosten). Keuzes maken.	Creëren belangenplatform, onderhandelingsoverleg, projectgroepen, E-gemeente
Gemeente is verantwoordelijk voor alles.	Enkelvoudig Planbaar (vanuit intern)	Beleid, uitvoering & (complete en zorgvuldige) controle daarop	Voorlichting, Taakstelling, Structuurverandering, Regels stellen

Deze benadering kan betekenen dat er niet voor het maken van regels wordt gekozen, maar bijvoorbeeld voor een meer faciliterende rol als overheid. Een overheid die betrokkenen is bij elkaar brengt en er voor zorgt dat zij het met elkaar regelen. .

De projectgroep kwam uiteindelijk tot een stappenplan voor het aanpakken van regels: het Proces van Situationeel Regelgeven, zoals hieronder weergegeven. Binnen de gemeente is positief gereageerd op deze aanpak en worden nu vervolgstappen gezet om deze aanpak de gaan implementeren.



Het project is daarmee een goede stap die bijdraagt aan het zijn van een compactere overheid in een nieuwe tijdsgeest. Van belang is geweest dat alle (onzichtbare) mechanismen, de regelreflex, specifiek voor de gemeente Zwolle in kaart zijn gebracht en mensen zich deze reflexen bewust zijn geworden. Alleen door dit bewustzijn al zullen de projectgroep leden in de toekomst andere keuzes maken als regelgeving aan de orde is.

Hieronder tot slot het oude en nieuwe paradigma naast elkaar.

Oude paradigma	Nieuwe Paradigma
De gemeente is verantwoordelijk, spanningen mogen niet bestaan.	De maatschappij is verantwoordelijk en spanningen horen er bij.
Deregulering	Passende regels
Beleid is een product af = klaar	Beleid is een cyclisch en dynamisch gebeuren
Fouten moeten voorkomen worden, door beter reguleren.	Fouten kunnen optreden, maar hoeven niet perse tot aanpassing van regels te leiden.
Regel en het te volgen proces ontstaan op basis van omstandigheden en persoonlijke voorkeuren.	Er wordt een bewuste keuze gemaakt, met het doel voor ogen, voor de te volgen aanpak van regulering.
De gevolgde aanpak speelt in het vervolg geen rol. Men kan van kleur (aanpak) verschieten.	De gevolgde aanpak heeft consequenties voor het vervolg. Men houdt vast aan de gekozen aanpak.
Iedereen gelijk behandelen	Ongelijkheid bestaat en is uitlegbaar.
Afwijkingen kunnen alleen als regels worden aangepast.	Afwijken kan als daar goed uitleg bij hoort op verantwoordelijkheid van B&W
Precedentwerking voorkomen	Precedenten bestaan niet.
Handhaving handhaaft met name bij helder beleid.	Onduidelijkheid hoort er bij, handhaving is in direct contact met beleidsmakers.
Politiek en beleidsvorming vermengen	De politiek en de professional hebben eigen verantwoordelijkheden en nemen hun eigen rol.
Nadruk op snel regelen.	Diagnose fase krijgt meer aandacht, nadruk op passend regelen
Juridisering van de maatschappij leidt tot regelgeving die stand moet houden voor de rechter en nadruk op rol overheid.	Juridisering leidt tot passende regels en meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid betrokkenen.
Nadruk op meetbare doelen in termen van aantal regels en beheersbaarheid.	Meetbaarheid is gekoppeld aan de beoogde doelen en de effectiviteit.
Zekerheid voor alles	Onzekerheid hoort erbij.

Michiel Scheper, gemeente Zwolle
 Onno Looijestijn, gemeente Zwolle
 Jan de Kramer, AWWN
 Floor de Ruiter, de Transformatiegroep
 Bart Schipmolder, Focus op Kracht